

# La prolongación de la crisis del agro salvadoreño

René Rivera

Durante los cinco años de la administración de Francisco Flores la actividad agropecuaria en El Salvador pasó del estancamiento que lo caracterizó durante los años noventa a un declive de la actividad productiva. En el año 2000, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) fue de -3.1 %; en el 2001 continuó descendiendo en -2.1%; en el 2002 y 2003, prácticamente la actividad productiva permaneció estancada, con una leve tasa de incremento de 0.1%, evidenciando un fuerte deterioro de la actividad productiva durante dicho período de gobierno.

El declive de la actividad productiva estuvo acompañada del debilitamiento de la estructura productiva, situación que se refleja en una menor participación del PIBA, dentro del Producto Interno Bruto (PIB). El porcentaje de participación ha descendido, pasando de aportar el 13%, del PIB, en 1999, al 11% en el año 2003.

Los productos de agro exportación (café, azúcar y algodón) han sido los más afectados, deteriorándose no sólo la producción, sino también los efectos que esto implica, es decir, la destrucción de empleo e ingresos, y la pérdida de divisas provenientes de la exportación. La peor crisis la han

enfrentado los caficultores, quienes han visto reducir los precios internos a los niveles más bajos en los últimos 40 años; situación que ha llevado al endeudamiento y a la reducción de las inversiones de parte de los productores y al desempleo de numerosas familias campesinas, vinculadas a la actividad cafetera como cortadores. La caña de azúcar subsiste debido a la cuota del mercado preferencial que proporciona Estados Unidos y a la protección que goza este producto en el mercado interno, cuyo precio es superior al precio en el mercado internacional. Sin embargo, su dinámica ha sido negativa.

La producción de maíz, frijol, arroz y sorgo (granos básicos) ha experimentado cierto estancamiento, con movimientos erráticos, por lo que este subsector no ha respondido al comportamiento creciente de la demanda interna, incrementándose con ello la dependencia externa. Como producto del debilitamiento de la capacidad competitiva del sector y de la apertura indiscriminada de la economía, los niveles de dependencia han crecido considerablemente. En 1990 la importación de maíz representaba el 6% del consumo nacional, y en 2002 alcanzó el 43%. El arroz limpio ha corrido igual suerte; en 1990 se importaba el 10% y para el año 2002 las importaciones repre-

sentaron el 86% del consumo. El frijol, otro producto de consumo popular, pasó del 8% en 1990 hasta alcanzar el 28% en el 2002.

La producción de bienes agropecuarios no tradicionales (frutas, hortalizas, camarones, etc.) muestra un importante dinamismo, pero buena parte de esta oferta no es competitiva en el exterior

debido a la baja productividad y a los altos costos de su producción. Sin embargo, la dinámica de este subsector evidencia las potencialidades que presentan estos productos en el mercado nacional e internacional.

La ganadería y la avicultura se configuran como las dos actividades más dinámicas del sector primario; la agroforestería muestra una desaceleración en su crecimiento con tendencia a la baja; y la pesca ha tenido un comportamiento muy errático, con tendencia al estancamiento productivo, producto de la sobreexplotación de nuestros ya deteriorados recursos naturales marinos costeros y la escasa capacidad de nuestra flota pesquera de incursionar en otras aguas que no sean de las costas salvadoreñas.

Los resultados antes mencionados evidencian que la forma de hacer “agricultura” se está transformando, ya que es evidente el “trauma” que presenta la agricultura tradicional frente a los cambios de la

---

**Esta transformación  
se realiza en medio  
de un deterioro global  
del sector primario,  
debido a la ausencia  
de verdaderas políticas  
de desarrollo y,  
principalmente, por la  
falta de voluntad  
política**

---

política económica y a la dinámica de los mercados de los productos agroalimentarios, principalmente el de materias primas. Es evidente que esta transformación se realiza en medio de un deterioro global del sector primario, debido a la ausencia de verdaderas políticas de desarrollo y, principalmente, por la falta de voluntad política, que acompañe el proceso de

reconversión y modernización del sector primario y su articulación a cadenas globales de producción.

## **Los grandes esfuerzos del gobierno de Francisco Flores**

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) anunció, en mayo del 2000, la *Política agropecuaria y gestión agraria nacional 1999-2004*. En dicho documento se sintetizan las grandes apuestas en materia agraria para el período de gobierno de Flores. Las tres principales secciones fueron: La nueva alianza para el desarrollo agrario; La reconversión agro empresarial para un sector rentable, competitivo y sostenible; y la inversión pública rural.

a) En la primera sección, “La nueva alianza para el desarrollo agrario” se planeaba que el sector privado sería la fuerza fundamental del desarrollo, se señalaba que el aporte de este sector podría ser significativo si se establecía un amplio proceso

de organización, concertación e integración entre las diferentes partes. Sin embargo, los avances en materia de organización empresarial, integración vertical y horizontal de los productores en las cadenas agroalimentarias, así como los compromisos de cooperación entre los diferentes agentes y las aglomeraciones empresariales (cluster) dejan mucho que desear, pues no hay avances relevantes en estos campos, incluso prevalece el divisionismo y la desconfianza entre los diferentes sectores. Los acuerdos agro empresariales, sólo avanzaron en sorgo, maíz y en menor medida en azúcar.

En cuanto a la concertación, es importante destacar que el MAG contribuyó al cierre de los espacios de entendimiento y diseño de nuevas propuestas para el desarrollo agropecuario y rural, que se venían realizando en forma concertada en el marco del Comité para el Desarrollo Rural.

Adicionalmente, se señaló que la misión del MAG, en el proceso de desarrollo agropecuario nacional, era la de crear un marco que facilite y dinamice las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras, a fin de convertirlas en actividades rentables, competitivas y sostenibles en el tiempo. Ello implicaría asumir el papel de representante y vocero del sector productivo. En cuanto a la misión, consideramos que el MAG se quedó corto de visión, pues el nuevo contexto mundial de la agricultura

implica desarrollar cadenas agroalimentarias, de manera que los esfuerzos del sector público no sólo se orienten al sector primario, sino también a la agroindustria, industria de alimentos, comercialización y a la distribución de agroalimentos. Pero, además, el MAG no debe arrogarse ser el vocero del sector, sino más bien facilitar la participación de los diferentes sectores vinculados al mundo rural; en todo caso, la realidad fue muy distante del discurso, pues el Ministro de dicha cartera careció del suficiente capital político frente al gabinete de gobierno para imponer los intereses del agro, más bien aceptó

numerosas y reiteradas reducciones presupuestarias, así como estar aislado de los distintos procesos de negociación de tratados de libre comercio, en donde el Ministerio de Economía fue el ente responsable de las negociaciones en materia agraria.

En cuanto a la política macroeconómica pro agraria que se prometió, nunca apareció. En su lugar se continuó implementando una política macroeconómica con sesgo anti agraria, que incluyó medidas como: la dolarización, que eliminó la política cambiaria; continuos recortes presupuestarios al MAG, que limitaron su capacidad de ejecución; mayores niveles de apertura económica; y utilización de salva guardias, que permitieron la importación de importantes contingentes de granos básicos con arancel cero, contribuyendo a la dependencia alimentaria.

---

### **El MAG contribuyó al cierre de los espacios de entendimiento y diseño de nuevas propuestas para el desarrollo agropecuario y rural**

---

Por otra parte, los campesinos y cooperativistas continuaron siendo amenazados y obligados a parcelar sus tierras e importantes unidades productivas agrarias y agroindustriales fueron embargadas por el sistema financiero.

Los recursos naturales continuaron siendo degradados, se dieron escasos o nulos avances de la agricultura orgánica y los incentivos forestales fueron aprobados casi al final del mandato de gobierno, limitando su ejecución en dicho período.

En cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional, el país continuó incrementando sus niveles de dependencia y de pérdida de soberanía alimentaria, reflejándose dicho fenómeno en la presencia de un permanente déficit en la balanza comercial de productos agropecuarios, lo que significa que, hoy en día, importamos más productos agropecuarios que los que exportamos. Pero, además, se han presentado alarmantes situaciones de hambre, producto de la vulnerabilidad de los habitantes rurales, ante fenómenos como el de la sequía en la región oriental del país, los efectos de las tormentas tropicales y la crisis del café, que afectaron importantes zonas rurales del país, generando hambre y desnutrición en ciertos segmentos de la población, la cual no fue debidamente atendida, elevándose con

ello los índices de desnutrición infantil.

b) En la segunda sección, denominada “La reconversión agro empresarial”, se prometía promover la asociatividad productiva, la innovación tecnológica, la comercialización, el apoyo a la diversificación, el valor agregado y las cadenas de agro negocios, así como el aseguramiento de la calidad de los productos.

En este campo se avanzó muy poco, pues los resultados distan mucho de las promesas; sin embargo, el MAG puso su empeño en mejorar ciertos servicios públicos como la unidad de agro negocios, instancia que juega un importante papel en el apoyo a la diversificación productiva y el desarrollo de nuevas iniciativas. En cuanto a la asociatividad y la creación de aglomeración de productores, los resultados han sido insignificantes debido a la falta de acompañamientos.

---

**El país continuó incrementando sus niveles de dependencia y de pérdida de soberanía alimentaria, reflejándose dicho fenómeno en la presencia de un permanente déficit en la balanza comercial de productos agropecuarios**

---

En materia de comercialización, algunos logros importantes han sido los acuerdos entre las grandes empresas agroindustriales y los productores de maíz y sorgo, quienes lograron firmar convenios en donde se han pactado precios mínimos y volúmenes de venta. Estas negociaciones han sido uno de los mejores logros del Ministerio de Agricultura; sin embargo, con la implementación del CAFTA, la mayor parte de

los compromisos adquiridos corren el riesgo de desaparecer.

El proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos fue otro de los grandes esfuerzos del gobierno en materia comercial; sin embargo, la participación de las gremiales vinculadas al sector primario se vio seriamente limitada, por la hegemonía del proceso de parte de los grandes empresarios salvadoreños, excluyendo a los trabajadores, a los pequeños productores y a las cooperativas agropecuarias. Los resultados apuntan a que el subsector de granos básicos y los porcicultores, serán los grandes perdedores del tratado, afectando con ello a un importante segmento de la economía campesina y a medianos productores y ganaderos. Pero, también, el CAFTA abre importantes oportunidades para los productos nostálgicos, así como a ciertas hortalizas y frutas. Otro sector que obtuvo ventajas es el azucarero, que logró ampliar la cuota del mercado estadounidense para el azúcar.

En cuanto al desarrollo de la cadena productiva e incorporación de valor agregado, como la agroindustria, los esfuerzos públicos son insignificantes. Es importante destacar que el MAG realizó gestiones con el Banco Mundial para el diseño de un

---

**Frente a la crisis del café, los productores recibieron refinanciamiento y prorrogas para pagar las deudas que tienen con los banqueros y beneficiadores, con lo cual la crisis no se logró resolver, solamente se ha estado dando largas a la crisis que padece el sector**

---

proyecto de apoyo a la agro industrialización de los pequeños productores, pero el Ministerio de Hacienda no aprobó dicho préstamo.

Frente a la crisis del café, los productores recibieron refinanciamiento y prorrogas para pagar las deudas que tienen con los banqueros y beneficiadores, con lo cual la crisis no se logró resolver, solamente se ha estado dando largas a la crisis que padece el sector. Otras medidas relevantes se vincularon a la reducción de

algunos descuentos como el pago al Consejo Salvadoreño del Café y a PROCAFE, medidas que respondieron a las crecientes presiones del sector cafetero, principalmente del Foro del Café.

Otro aporte importante es la nueva Ley forestal y la aprobación de incentivos forestales, que pueden contribuir a ampliar la cobertura boscosa del país; sin embargo, su ejecución quedó pendiente de iniciar para el siguiente período.

c) La tercera sección de la política agraria, fue “La inversión pública”. Se prometió apoyo en infraestructura física productiva, investigación y transferencia tecnológica, capacitación, servicios de salud animal y sanidad vegetal, mejoramiento genético, sistemas de información y proyectos de desarrollo rural.

El gobierno amplió la red de caminos rurales y se mejoró la red de carreteras, inversiones en infraestructura de caminos que vinieron a contribuir a reducir los costos de transporte y facilitar las actividades de los habitantes rurales. Así también, en el marco de reconstrucción post terremoto, se invirtieron importantes sumas de recursos en recuperar infraestructura dañada, privada y pública, de apoyo a la gestión agraria, y puso a disposición recursos financieros para prestamos de reconstrucción para el sector privado.

En cuanto al extensionismo agrario, los avances no han sido relevantes, consideramos que el CENTA no ha realizado los cambios pertinentes que exige el nuevo contexto internacional. Sin embargo, cuenta con proyectos de apoyo a la introducción de nuevos procesos productivos, pero su alcance es modesto.

La implementación de algunos proyectos de Desarrollo Rural financiados con préstamos internacionales venían de la administración anterior y otros se iniciaron durante la gestión de Francisco Flores, siendo estos: El Proyecto de Desarrollo Rural para la Región Central (PRODAP II), Proyecto de Desarrollo Rural para las poblaciones del Nororiente (PRODENOR), Proyecto de Reconversión Agroempresarial, Programa Ambiental de El Salvador (PAES) y Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de Zonas de Fragilidad Ecológica de la Región del Trifinio

(PRODERT). Existe un nuevo proyecto que solamente se gestionó durante la administración de Flores, pero su ejecución iniciará con la nueva administración de gobierno. Los principales componentes de dichos proyectos han sido en el desarrollo de capacidades locales, fortalecimiento de servicios de apoyo a la producción, apoyo a servicios financieros, pequeñas obras de infraestructura, reconstrucción, fortalecimiento institucional, conservación de suelos, protección de recursos hídricos y suelo, agroforestería, capacitación y organización.

---

**En cuanto al  
extensionismo agrario,  
los avances no han  
sido relevantes,  
consideramos que el  
CENTA no ha realizado  
los cambios  
pertinentes que exige  
el nuevo contexto  
internacional**

---

Las principales características de estos proyectos es que han contribuido a la descentralización del Estado y se suscriben al ámbito territorial; promueven la participación de la comunidad y de las instituciones locales; la capacidad de ejecución del Ministerio de Agricultura y de las instituciones públicas de apoyo han sido ineficientes en las gestión de los fondos,

retrasando la ejecución de los gastos e inversiones; los impactos en términos económicos y sociales han sido modestos, pues no han logrado dinamizar las zonas rurales, y mucho menos reducir los niveles de pobreza rural.

### **Principales causas de la crisis agropecuaria**

- La falta de voluntad política y la ausencia de recursos económicos para apoyar

las acciones de la política agropecuaria y gestión agraria nacional, fue una de las principales limitantes para contribuir al desarrollo; pero, además, las políticas anunciadas por el gobierno no respondieron a la realidad salvadoreña y a las demandas que exige el nuevo contexto internacional. Así también, la ausencia de políticas para el desarrollo territorial limitó el desarrollo rural, pues la institucionalidad pública sigue centralizada, limitando la participación de los actores locales.

- El escaso diálogo y concertación entre los diferentes actores vinculados al desarrollo agropecuario y rural, limita la implementación de acciones concertadas entre actores públicos y privados.
- La débil institucionalidad pública y la falta de coordinación entre las instituciones públicas que operan en el área rural ha sido una de las principales causas de la profundización de la crisis, pues, solamente la gestión del MAG es insuficiente para apoyar el desarrollo agrario y rural.
- A lo antes mencionado, se suma la debilidad de las instituciones públicas vinculadas al extensionismo agrario y al sistema financiero para el desarrollo, que no han logrado res-

ponder a la creciente demanda de apoyos para impulsar procesos de reconversión y modernización del sector. Pero, adicionalmente, se redujeron las asignaciones presupuestarias al Ministerio de Agricultura y Ganadería, debilitando su actuación en el plano nacional.

- La apertura de la economía: el modelo económico ha pretendido promover las exportaciones a través de la apertura de la economía. Estas medidas de reducción de aranceles han llevado a la creciente importación de alimentos, los cuales en muchos casos han sido subsidiados en los países desarrollados, llegando a competir en forma desleal con nuestros productos. Los productos más afectados han sido los granos básicos, lácteos, frutas y carne de res.
- La dolarización de la economía: se llegó a establecer un tipo de cambio fijo en 8.75 por dólar. El tipo de cambio fijo

---

**La falta de voluntad política y la ausencia de recursos económicos para apoyar las acciones de la política agropecuaria y gestión agraria nacional, fue una de las principales limitantes para contribuir al desarrollo**

---

resta competitividad al sector exportador, debido a una sobrevaloración del colón con relación al resto de divisas que utilizan nuestros socios comerciales; pero quizá el peor efecto es la pérdida de ciertas herramientas de política macroeconómica, como es la política cambiaria y monetaria, que limita la actuación del Estado.

- También han afectado los dos terremotos del año 2001 y los cambios climáticos, principalmente la sequía y las tormentas tropicales, que han arrasado importantes zonas productivas. Estos impactos demostraron los altos grados de vulnerabilidad del espacio rural, debido a su fragilidad económica, social e institucional.
- El bajo perfil educativo del capital humano, la ausencia de empresarios innovadores y la debilidad socio institucional, que limitan los procesos de reconversión de carácter empresarial que demanda el nuevo contexto del sistema agroalimentario internacional.
- Existen factores externos que afectaron el buen desempeño sectorial; algunos de estos fenómenos tuvieron que ver con el deterioro del precio del café y el azúcar en el mercado internacional, los cuales se deterioraron drásticamente. Esta situación se agrava aún más por el exceso de costos de transacción en el mercado interno, debido a las estructuras de comercialización y agroindustrialización (beneficios e ingenios) altamente manipuladas y controladas por pequeños grupos económicos y a la ausencia de regulaciones internas, que lleva a mayores deterioros del precio que reciben los productores.

---

**El bajo perfil educativo del capital humano, la ausencia de empresarios innovadores y la debilidad socio institucional, que limitan los procesos de reconversión de carácter empresarial que demanda el nuevo contexto del sistema agroalimentario internacional**

---

## Los principales desafíos

Fortalecer los mecanismos de diálogo y entendimiento entre los diferentes sectores, que permitan impulsar una estrategia de desarrollo agrario y agroindustrial de carácter concertado en el ámbito nacional, territorial y local.

Promover la coordinación de la cooperación y de las agencias de desarrollo que contribuyen al desarrollo del agro y del área

rural. Es imprescindible la coherencia de estas acciones con los planes gubernamentales nacionales y territoriales.

Resolver los problemas de endeudamiento del sector y la búsqueda de nuevos mecanismos financieros que eviten volver a la actual situación de insolvencia financiera. Es relevante evitar el colapso de la economía social y volver a la concentración de los recursos productivos en pocas manos.

Crear un fondo para el desarrollo territorial que permita la canalización de recursos económicos para las diferentes iniciativas que requiere el desarrollo rural a nivel local y territorial; sólo así se podrá fortalecer el papel de las municipalidades e instituciones públicas a nivel territorial.

Fortalecer la institucionalidad pública y privada de servicios básicos para impulsar



los procesos de reconversión agrícola y agroindustrial que permitan promover la competitividad de las diversas cadenas productivas del sistema agroalimentario en los diversos territorios; además, fortalecer la capacidad institucional del sector público para cumplir con los compromisos en el marco de los diversos acuerdos comerciales internacionales en materia sanitaria, resolución de controversias, cumplimiento de normas de calidad, normas de origen, reglamentos ambientales y laborales, etc.

Promover la asociatividad territorial de carácter empresarial, que implique alianzas entre productores, proveedores de servicios, agroindustriales y comerciantes, pero también que involucre a las autoridades gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito territorial. Los pequeños productores agrícolas y no agrícolas no sólo se tienen que asociar, sino también articular a cadenas productivas globales. Estos esfuerzos requieren el apoyo de diversos actores públicos y privados.

Fortalecimiento del capital humano a nivel territorial, que les permita desarrollar conocimientos, habilidades y destrezas, que contribuyan a mejorar los procesos productivos y la gestión empresarial. Esto implica mejorar la calidad del sistema educativo e implementar un sistema de educación no formal con población adulta con bajo perfil educativo.

Complementar la producción primaria con procesos agroindustriales y de comercia-

lización directa de nuestros productos, que permitan incorporar valor agregado y mejorar la rentabilidad. Este proceso se debe completar con incentivos y con políticas de promoción de la inversión externa en aquellas fases con escaso desarrollo en las cadenas globales de bienes agroalimentarios en el marco del desarrollo territorial.

Promover el desarrollo de las actividades económicas no agrícolas es muy importante para el desarrollo del área rural, pues hoy en día más de la mitad del empleo que se genera no es agrícola, lo que implica tomar en consideración nuevos actores y nuevos enfoques de desarrollo.

Desarrollar mecanismos de pago por servicios ambientales, que contribuya a promover una agricultura y agroindustria amigable con el medio ambiente, así como nuevas actividades económicas como el ecoturismo.

Por último, y no menos importante, haber avanzando en la consolidación de un nuevo paradigma tecnoeconómico para la economía rural, que fortalezca una nueva forma de agricultura basada en la asociatividad, en las alianzas entre la agricultura, la agroindustria y el agrocomercio; flexibilidad productiva, en la incorporación de innovaciones organizacionales e institucionales, en la capacidad de adaptación a los cambios del mercado y a las exigencias de una demanda cada vez más segmentada.